TEORIA E PRÁTICA DO PODER MODERADOR

ARNALDO VASCONCELOS*

1. Escorço histórico da teoria da divisão dos poderes; 2. A monarquia constitucional e o Poder Moderador; 3. A prática constitucional.

1. *Escorço histórico da teoria da divisão dos poderes*

1.1 Introdução

O Estado moderno nasceu sob o signo do liberalismo. É o Estado-nação, em contraste com o regime político-econômico do feudalismo, e o Estado-liberdades-definidas, Estado de Direito, em oposição aos absolutismos das Monarquias de Direito Divino.

Sua história se confunde com a ascensão, esplendor e declínio da ideologia liberal, arma da burguesia na sua luta pela conquista do poder.

Racionalista e pragmática, a nova classe entende que ao poder econômico que detinha deveria corresponder o poder político, que passou a buscar avidamente. Faz-se comerciante, financia exércitos e arma expedições marítimas à procura de novas terras. No terreno doutrinário elege a razão como processo infalível de descoberta da verdade.

Homens de mãos sujas, porque amealhadoras do dinheiro — os ricos não entrariam no reino dos céus —, fazem a reforma. Em seguida, passam a pensar como Voltaire: é a revolução! Entre um e outro acontecimento elaboram sua teoria da sociedade, do Estado e do direito. Os profetas da nova ordem chamam-se Montesquieu, Locke, Rousseau e Kant.

Formado ao embate das revoluções inglesa, americana e francesa, o Estado liberal forma seu perfil incorporando o individualismo econômico do *laisser-faire*, o conceito absoluto de propriedade e a aspiração máxima de vida privada.

Caracteriza-se o liberalismo, portanto, como regime das liberdades definidas. Daí a necessidade de transformar o direito consuetudinário em direito escrito. Nasce a vocação legalista e codificadora. Impera o fetichismo da lei, que dispensa interpretação. A escola da exegese absorveu todas essas tendências.

As idéias democrático-igualitárias, que fizeram aquelas revoluções, chegam rapidamente ao Brasil. Estariam realizando movimento de retorno às fontes originárias: o paraíso rousseauniano do *bon sauvage*. Vão dominar entre nós, porém, em concepção já reformulada, nitidamente conservadora. Nosso profeta é

* Professor na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Benjamin Constant, de quem os políticos brasileiros retiram as duas noções básicas do novo regime, a saber, a de monarquia constitucional e a de Poder Moderador.

A idéia de constitucionalismo, aliás, estava no cerne da doutrina liberal. Nesse sentido, proclamava o art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: "Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição."

A Constituição tinha, pois, duas grandes funções: assegurar a garantia dos direitos individuais, inatos e imprescritíveis, e estabelecer a separação dos poderes, para obstacular o absolutismo do poder. Estava então na lembrança de todos a advertência de Montesquieu, segundo a qual era preciso dividir o poder, a fim de que se evitasse abusar dele.

Entretanto, a teoria da divisão dos poderes não é, de modo algum, criação da ciência política moderna. Foi conhecida e praticada no mundo greco-romano. Aristóteles e Políbio a desenvolverem plenamente. O que vão fazer, séculos depois, Locke, Montesquieu e Kant é redescobri-la e refazê-la em relação às mundividências sociais de seu tempo.

1.2 A teoria da tripartição do poder: Aristóteles e Montesquieu

Originariamente, o poder governamental comporta uma tripartição. Compõem-no o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Essa a formulação de Aristóteles, da qual se reproduz o seguinte trecho: "Todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador. Cuando las tres partes están bien constituidas, el gobierno es necesariamente bueno; y las diferencias que existan entre esas partes es lo que determina la diversidad de los gobiernos" (*La política*, cap. 1).

Observe-se que as três partes se devem compor com equilíbrio, para que o governo seja bom. Ressaltam os requisitos da *independência* e da *harmonia*, que irão caracterizar a teoria de Montesquieu. E mais: o modo de equacionamento delas determinará a forma de governo — monarquia, aristocracia ou democracia.

Demonstra-se, assim, que não têm razão aqueles que, comparando a teoria aristotélica com a do publicista francês, vêem na formulação do estagirita um simples precedente, de valor meramente histórico. Para Jean Imbert, ao contrário, a teoria de Aristóteles é mesmo "plus nuancée et plus subtile que celle de Montesquieu" (*Le droit antique*. Paris, PUF, 1966. p. 46).

Nada obstante, a precedência na matéria cabe a Locke, a teoria moderna da separação dos poderes mais divulgada e de maior êxito foi a de Montesquieu. Porém, ao contrário daquele, sua divisão dos poderes é tripartida, tal como fizera Aristóteles. Quais sejam estes poderes, diz-nos Montesquieu:

"Há em cada Estado três sortes de poderes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo, das coisas que dependem do direito das gentes, e o Poder Judiciário, daquelas que dependem do direito civil" (*De l'esprit des lois*. liv. 2, cap. 6).

Tem-se destacado que não foi Montesquieu fiel observador da teoria e da prática das instituições inglesas, as quais tomara por modelo. Concebe ele um Poder Judiciário autônomo, quando o que na Inglaterra existe é apenas uma função judiciária, compartida entre Executivo e Legislativo. Ao mesmo tempo, despreza a lição lockeana, realista e pragmática, na qual se estabelece a superio-

ridade do Legislativo — poder soberano por excelência — e a introdução de um quarto poder, a Prerrogativa, cuja função seria coordenar os demais poderes. A prática constitucional só fez mostrar a importância desse poder para a estabilidade do governo.

1.3 A teoria da tetrapartição: Locke e Benjamin Constant

A teoria da separação dos poderes, em Montesquieu, tem por ponto de referibilidade a *natureza das coisas,* substitutivo sociológico do direito natural: "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (Op. cit. liv. 11, cap. 4). A de Benjamin Constant, a figura do rei que, "être à part (...) ne peut jamais rentrer dans la condition commune" (apud Prélot, Marcel. *Histoire des idées politiques.* Paris, Dalloz, 1970. p. 449).

A situação do rei é excepcional e, portanto, privilegiada. Merece, por isso, tratamento especial. No contexto da teoria clássica da divisão dos poderes, acrescenta Constant um quarto poder, o *Poder Neutro,* destinado ao monarca.

Com isso, afasta-se Benjamin Constant de Montesquieu, para voltar-se a Locke, em cuja teoria a prerrogativa representava o mais próximo antecedente do Poder Neutro. Aproximava-os, porém, a idéia, comum aos três, de que a monarquia constitucional era a melhor forma de governo.

Para Locke, inglês, a monarquia constitucional é uma realidade, a qual se aplica a expressar em termos fiéis nos seus tratados sobre o governo civil. Para Constant, uma aspiração, e mais do que isso, uma necessidade, já que acredita ser o regime constitucional naturalmente monárquico. Além do mais, a monarquia constitucional é a única forma de governo que se compagina com a teoria do Poder Neutro. Na cadeia de conseqüência, também a única capaz de pôr em prática, de modo satisfatório, a teoria da divisão dos poderes.

2. *A monarquia constitucional e o Poder Moderador*

2.1 Introdução

Pelo sistemático desmentido que vem recebendo através dos anos, tornou-se negativamente exemplar o julgamento que, a respeito da capacidade intelectual dos constituintes de 1923, emitiu João Armitage: "(...) cada um se possuiu de idéias exageradas de sua própria importância, combinada na maior parte com a mais completa ignorância da tática usada nas assemb'éias deliberantes: excetuados os três Andradas, que tinham sido eleitos deputados, havia entre todos mui poucos indivíduos, se é que os havia, acima da mediocridade (...)" (*História do Brasil.* p. 78).

Na verdade, não tem razão Armitage. A Assembléia Constituinte reuniu os políticos mais ilustrados da época, entre os quais se encontravam 26 bacharéis em direito e cânones, 22 desembargadores, 19 clérigos, sete militares, inclusive três marechais-de-campo e dois brigadeiros. Ao todo 74, do total de 83 dos deputados que compareceram à instalação da Assembléia. Como se nota, uma representação bem qualificada, nada obstante o atraso cultural do país.

Estavam, esses homens, plenamente imbuídos das idéias e dos sentimentos de sua época. A leitura das atas das sessões da Assembléia Constituinte nos revela uma oratória parlamentar típica do movimento liberal, principalmente o de conformação francesa, inspirado na doutrina de Rousseau. Nesses discursos, repetidas vezes aparecem expressões tais como "pacto social", "associação política" "governo representativo" e "liberdades individuais", próprias do vocabulário dos revolucionários franceses.

Entretanto, o que vem a prevalecer é a doutrina de Benjamin Constant, tanto a respeito da monarquia constitucional, quanto do Poder Moderador. Quer dizer: triunfa, finalmente, o liberalismo de inspiração conservadora.

2.2 As idéias de Antônio Carlos e Carneiro de Campos

Na elaboração de sua teoria, como se viu, Benjamin Constant parte daquilo que lhe parecia uma evidência irretorquível, centro das preocupações de seu pensamento político: a figura do rei, "être à part". Na mesma linha de raciocínio situa-se nosso Antônio Carlos, ao fazer a justificativa de sua adesão ao regime monárquico. São palavras suas: "(...) não podemos concentrar poderes que existiam antes de nós e emanaram da mesma origem, e não foram destruídos pelo ato da nossa delegação; antes pelo contrário, tiveram a principal parte na nossa criação" (Discurso na sessão preparatória de 2 de maio).

Na sessão de 20 de julho, Carneiro de Campos (Caravelas), reconhecidamente o mais distinto constitucionalista da Assembléia, faz o seguinte pronunciamento em defesa do Poder Moderador: "O monarca, posto que seja o chefe do Poder Executivo, não tem o seu exercício; os seus ministros são os que exercem este poder e por isso são responsáveis, e não o monarca. A sanção não pertence ao Poder Executivo, como inculcou o ilustre membro: é uma atribuição do *poder vigilante* ou *moderador*, que nas monarquias representativas só o monarca pode exercer."

Unicamente ao monarca caberia o exercício do Poder Moderador, como o afirmara Benjamin Constant. O entendimento a esse respeito parecia quase unânime. Já no voto de graças apresentado ao imperador, redigido pelo mesmo Antonio Carlos, lê-se o seguinte trecho: "(...) nem terá (a Assembléia) o ardimento de invadir as prerrogativas da coroa, que a razão aponta como complemento do ideal da monarquia".

A 29 de julho, volta Antonio Carlos a tecer novas considerações, desta vez mais profundas, sobre o Poder Moderador, demonstrando sobejamente pleno domínio da teoria:

"Procurei a origem desta influência e a encontrei na necessidade de um poder vigilante e moderador nos governos representativos. Mostrei que este poder, que, como atalaia da liberdade e direito dos povos, *inspeciona* e *contrabalança* todos os demais poderes, para que se contenham nos limites marcados por sua mesma natureza e não se tornem danosos à nação, não fora desconhecido dos mais sábios legisladores da antigüidade. Que nas repúblicas ele devia estar separado do chefe da nação; mas que, nas monarquias constitucionais, era dele inseparável, para o conservar na alta preeminência em que esta forma de governo necessariamente o coloca."

Acreditava-se na preexistência, à Constituinte, dos direitos e prerrogativas do imperador, nos quais a Assembléia não podia intervir. Nessa matéria, o que lhe competia, como disse Antônio Carlos, era "estabelecer as relações entre os poderes, de forma, porém, que se não ataque a realeza (...)".

Individualizando o Poder Neutro, Benjamin Constant afirma que ele deve ser uma espécie de *poder judiciário entre os demais poderes,* representando *a chave de toda a organização política.* Essas idéias transitam pela Assembléia através das formulações de Antônio Carlos e Caravelas. Para o Andrada, o Poder Moderador é a "atalaia da liberdade e direito dos povos", cuja função é a de inspecionar e contrabalançar todos os demais poderes. Esse poder, para Caravelas, "é a chave da abóbada do edifício social" (Sessão de 28 de julho). A expressão, aliás, fora usada por Antônio Carlos na sessão de 2 de maio.

2.3 A fórmula constitucional

Tem-se dito que a Constituição de 1824 não era democrática, posto que originada da outorga imperial, por isso irretorquivemente maculada pelo vício da ilegitimidade. Não cabe, aqui, entrar na discussão teórica do assunto. Apenas lembrar a observação de Pedro Calmon, ao advertir que, comparados os dois textos — o da Constituinte e o do Conselho de Estado — verifica-se que 74 artigos do projeto "se incluem intatos, ou apenas ligeiramente alterados", nos 90 da Constituição aprovada (apud Arinos, Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro.* v. 2. Rio de Janeiro, Forense, 1960. p. 130).

Observa-se ainda que, mesmo entre as inovações introduzidas no projeto original, havia matéria de pleno acatamento da Assembléia Constituinte, como é o caso do Poder Moderador. Seu conceito e funções, dados no art. 98, traduzem com absoluta fidelidade, até mesmo vocabular, a doutrina sobraçada por Antônio Carlos e Carneiro de Campos. Com efeito, dispõe referido artigo:

"Art. 98. O poder moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente, vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos."

Como que complementando as disposições referentes à pessoa do imperador, no art. 99 proclamava-se que ela é inviolável e sagrada, não estando sujeita a responsabilidade alguma. Aí se encontra a conjunção de duas doutrinas sobre a legitimidade do poder: aquela que fez o poder originar-se de Deus e que o considera decorrente do povo. Pedro I foi imperador "por graça de Deus e unânime aclamação dos povos", como antecipadamente estava expressado no preâmbulo à Constituição.

2.4 Natureza e limites do Poder Moderador

A respeito do Poder Moderador existem duas obras igualmente clássicas. Uma, de autoria de Braz Florentino, intitulada *Do Poder Moderador.* Zacarias de Gois e Vasconcelos é o autor da outra, que trata *Da natureza e limites do Poder Moderador.*

O Poder Moderador, como o proclamara Benjamin Constant, era um poder neutro. Ou, na assertiva de Antônio Carlos, um poder "superior a todos os ou-

tros poderes" (Sessão de 2 de maio). Pretendia-se fosse um poder que interpretasse as aspirações nacionais e atuasse no sentido de realizá-la, livre das injunções político-partidárias.

Era esse poder, conseguintemente, propício ao governo da monarquia constitucional, com o qual combinava de maneira harmoniosa, segundo a lição de Benjamin Constant, perfilhada pelos deputados à Assembléia Constituinte e pelo próprio Pedro I, que dela teria tomado conhecimento, com grande satisfação, através de seu confessor e conselheiro, Frei Antônio de Arrábida.

O Poder Moderador era, portanto, prerrogativa imperial anterior ao pacto. "Nisso não podemos bulir", dissera Antônio Carlos (Sessão de 6 de maio).

Pedro II, que aplicou democraticamente a Constituição, quis que o exercício desse poder fosse controlado, ou, pelo menos, que contasse com a co-responsabilidade dos Conselheiros do Império. Assim, a atuação do monarca, quando agindo em razão do Poder Moderador, dependia de prévia audiência do Conselho de Estado, salvo quanto à livre nomeação e demissão dos ministros (Constituição, art. 142).

As funções do Poder Moderador, distribuídas pelos nove parágrafos do art. 101, tendiam, em último caso, a garantir a "manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes" (Constituição, art. 98).

Segundo o disposto nesse artigo, "o imperador exerce o Poder Moderador: 1.º) nomeando os senadores, na forma do art. 43; 2.ª) convocando a assembléia-geral extraordinária nos intervalos das sessões quando assim o pede o bem do império; 3.º) sancionando os decretos e resoluções da assembléia-geral, para que tenham força de lei; 4.º) aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos conselhos provinciais (arts. 86 e 87); 5.º) prorrogando ou adiando a assembléia-geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua; 6.º) nomeando e demitindo livremente os ministros de Estado; 7.º) suspendendo os magistrados nos casos do art. 154; 8.º) perdoando ou moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença; 9.º) concedendo anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado."

O centro das divergências sobre o Poder Moderador estava nas disposições do item 5.º, no qual se previa a dissolução e convocação da Câmara dos Deputados. Na prática do regime, cristalizou-se a fórmula da rotatividade do poder, através da qual o imperador chamava ora o partido liberal, ora o partido conservador a formar o governo. Política indiscutivelmente pessoal, mas imprescindível ao funcionamento de uma democracia sem povo e de um legislativo sem representatividade nacional.

3. *A prática constitucional*

3.1 Introdução

Em 1863, publica Homem de Mello *A constituinte perante a história,* trabalho que já nascia polêmico. Destinava-se a obra, especialmente, a contestar os julgamentos desfavoráveis de Armitage e Varnhagen sobre a Constituinte, tendo provocado, no mesmo ano, um debate jornalístico com José de Alencar.

Entre outros pontos, sustentava o político cearense que "a atual Constituição é mais liberal do que o projeto" (*Jornal do Comércio*, 24.8.1963). No que, aliás, estaria sendo cumprida a promessa do imperador de dar ao país uma Constituição "duplicadamente mais liberal" do que a que se debatia na Assembléia Constituinte.

O grau de liberalismo da Constituição era aferido através do equacionamento dos poderes governamentais, o que importaria necessariamente, mais cedo ou mais tarde, confronto entre as atribuições de D. Pedro e as da Assembléia. "Espero que vós — dissera o imperador no discurso de abertura — uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos de forma que não possam arrogar-se direitos que lhes não compitam, (...)." Ao que respondeu o líder natural da assembléia, Antônio Carlos: "A nação elegeu um imperador constitucional, deu-lhe o Poder Executivo e o declarou chefe hereditário; nisto não podemos bulir; o que nos pertence é estabelecer as relações entre os poderes, de forma porém que se não ataque à realeza" (Sessão de 6 de maio).

Como se nota, na oportunidade ainda não se falava abertamente no quarto poder. O imperador refere-se a três poderes e Antônio Carlos, na sua resposta, convém em que a nação lhe havia dado o Poder Executivo. Viva era entre os deputados, no entanto, a convicção de que o regime monárquico-constitucional era inseparável da instituição do Poder Moderador.

Por conseguinte, não pode ter causado surpresa a inovação da sistemática dos poderes apresentada no texto da Constituição revista pelo Conselho de Estado e presidida pelo próprio imperador. Referindo-se ao assunto, escreveu Homem de Mello: "O projeto só reconhece três poderes: o Legislativo, Executivo e Judicial; e nenhuma menção faz do Poder Moderador, cujas funções, marcadas na atual Constituição, são ali definidas e atribuídas ao imperador como ramo da legislatura e chefe do Poder Executivo" (*A constituinte perante a história*, cap. 13).

Estavam aí estabelecidas, não pela assembléia, como pretendia o parlamentar mineiro, mas pelo Conselho de Estado, as relações entre os poderes governamentais da monarquia constitucional brasileira. Fizera valer D. Pedro suas prerrogativas de chefe da revolução liberal que proclamara a independência, de fundador do Estado nacional e de *defensor perpétuo* do povo brasileiro.

Independência e monarquia, liberdade e realeza encontram no Poder Moderador uma forma especial de convivência, um ponto ideal de equilíbrio. A realização desse momento, nós só o tivemos no Segundo Reinado, sob a liderança sábia de D. Pedro II.

3.2 O sorites de Nabuco

D. Pedro II exerceu plenamente o Poder Moderador, fazendo, porém, passar grande parte das atribuições do Poder Executivo, que originariamente lhe cabiam, ao gabinete ministerial. Todavia, reinou e governou. Como rei, simbolizava o pai; como governante, desempenhava o papel de fiscal intransigente da vida pública do país. Viveu convictamente a idéia de "Primeiro representante da nação" e "Defensor perpétuo do Brasil".

Foi acusado insistentemente, no entanto, de realizar governo pessoal, em detrimento da representatividade do sistema. Nabuco de Araújo expressou essa crítica em frases de grande efeito oratório:

"Não é aqui que se fazem ou desfazem os ministérios.

"O ministério caiu, não por uma vicissitude do sistema representativo, não porque uma minoria se tornasse maioria, mas por diferenças que houve nas relações da Coroa com os seus ministros.

"Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com a existência do sistema representativo: *o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria.* Eis o sistema representativo de nosso país."

O sorites de Nabuco é um diagnóstico absolutamente verdadeiro. Vejamos, embora de relance, os dois pontos principais em que ele se apóia.

Afirma-se que o ministério caía "por diferenças que houve nas relações da Coroa com os seus ministros". Se a intenção era esta, o que aí está dito não pode ser tomado como ataque ao imperador. No sistema parlamentarista é assim mesmo: o gabinete se demite quando o chefe do Estado lhe retira a *confiança.*

O gabinete é a peça mestra do sistema. Representa, no Parlamento, o chefe do Estado; junto a este, é o representante daquele. Assim também, quando o Parlamento lhe retira a *confiança,* deve o gabinete renunciar. Salvo se, mantido pelo chefe do Estado, faz-se a dissolução do Parlamento. Essa última opção, como se viu, é que se tornou a regra básica do sistema parlamentarista imperial.

Diz-se, depois, que as eleições convocadas pelos encarregados de formar ministérios sempre lhe davam maioria. Neste tocante, a crítica só pode caber aos presidentes de províncias, e não ao imperador, como demonstrou Heitor Lira em sua autorizadíssima obra sobre Pedro II. Eles, de fato, é que controlavam o eleitorado, e assim continuaram fazendo até muitos anos após a queda da monarquia. Era a chamada *política dos governadores,* que veio a se constituir numa das principais causas da Revolução de 30.

O crescimento dos presidentes de províncias é fenômeno significativo, porque representou, verdadeiramente, como anota João Camilo de Oliveira Torres, o declínio da ação pessoal do imperador.

3.3 A representatividade do imperador

O texto constitucional conferia ao imperador a dignidade de "primeiro representante da Nação" (art. 98). Nessa qualidade, e não na de seu chefe supremo, devia velar incessantemente "sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos".

Para desempenhar essa atribuição eminentemente política, teria de interferir no poder político por excelência, o Poder Legislativo. Nada de extraordinário nisso, apenas uma feliz antecipação dos mecanismos do sistema de freios e contrapesos na organização dos poderes governamentais. A propósito, observou Homem de Mello que, através desse dispositivo, as funções do Poder Modera-

dor são atribuídas ao monarca "como ramo da legislatura, e chefe do Poder Excutivo" (op. cit. cap. 13).

Do ponto de vista técnico, o preceito possibilitou a experiência do governo parlamentar, através do qual se realizou a demoracia possível, num país onde não existia povo e onde os partidos "eram simples agregados de clãs organizados para a exploração em comum das vantagens do poder" (Oliveira Vianna, *O ocaso do império*, p. 19). Daí a doutrina de Pimenta Bueno, deste modo sintetizada por Oliveira Torres:

"Como a nação, por si, não podia fiscalizar diretamente os poderes que atribuíra ao governo, delegava esta missão ao imperador, órgão por intermédio do qual a nação se atualiza. O resultado prático é que os ministros eram responsáveis perante a nação encarnada nos deputados, ou perante a nação encarnada no imperador" (*Cartilha do parlamentarismo*, p. 52).

O fundamento do Poder Moderador repousava, sobretudo, na ficção constitucional da representatividade do monarca, conferida através da *unânime aclamação dos povos*. Igualmente aos legisladores, também fora o monarca escolhido pelo povo. Ao expressar que do 7 de setembro e do 12 de outubro haviam surgido uma nação livre e um imperador eleito, José de Alencar veiculava, apenas, convicção doutrinária assente entre os políticos brasileiros, com destaque para os conservadores.

A ficção constitucional e a doutrina da *graça de Deus* constituíram os ingredientes essenciais da mística do regime monárquico no Brasil. O povo e Deus. Outorga divina e representatividade popular.

A nova formulação tornara a monarquia um regime misto, retocado do liberalismo que dominava o mundo ocidental, por isso tão próximo da República, enquanto esta, na América Latina, descambara irremediavelmente para a ditadura caudilhista. Tem grande sentido, por esse motivo, a frase de Rojas Pinilla, presidente da República da Venezuela, ao tomar conhecimento da queda da monarquia: "Se ha acabado la única República que existia en América — el imperio del Brasil."

3.4 A rotatividade dos partidos

Ficou célebre a sentença com a qual Teófilo Ottoni procurou caracterizar a atuação dos partidos no segundo reinado: nada mais parecido com um conservador no poder do que um liberal no poder.

Fato singular na história dos partidos imperiais é terem sido feitas por conservadores algumas das mais caras reformas preconizadas pelos liberais, a exemplo das leis de supressão do tráfico de escravos, de 1851, e do ventre livre, de 1871. João Alfredo, conservador, realiza em 1888 a abolição total, tentada por Dantas, liberal, em 1884.

Qual a razão do fenômeno? Explica Heitor Lira: "A constatação da origem liberal dos dois grandes partidos é muito importante para a compreensão de suas atitudes políticas e de seus atos durante todo o reinado" (apud Oliveira Torres. *A democracia coroada*, p. 330).

Acrescente-se, para completar o quadro sócio-político em que atuava o imperador, a ausência de consciência política popular senão do próprio povo. Por isso, escreve Oliveira Vianna, o imperador "fazia o revezamento dos par-

tidos conforme o tempo de estada deles no poder. (...) Realizava, assim, com a sua equanimidade, aquilo que o povo, com a sua incapacidade democrática, não sabia realizar" (*O ocaso do império,* p. 34).

Como praticar a liberal-democracia sem a participação do povo? Existiam exemplos históricos brasileiros de afastamento de óbices dessa natureza. Já D. João VI não instalara um estado soberano de improviso em 1808? D. Pedro I, substituindo-se às massas revolucionárias, não fizera a revolução liberal, passando da situação para a oposição, todavia sem deixar de ser governo? Caberia a D. Pedro II, nesta linha histórica, tentar realizar a democracia sem povo. E ele o fez, da única maneira possível: como magistrado, assim posto acima das lutas e interesses partidários, exercendo o Poder Neutro ou Moderador. Por isso promoveu, com equilíbrio, a rotatividade dos partidos no poder.

Nesse mecanismo resumiu-se o funcionamento da política imperial. Exatamente como afirma Rodrigo Soares Júnior:

"Politicamente, o império se limitou ao funcionamento mais ou menos satisfatório do sistema parlamentar, através de freqüentes mudanças de gabinetes e das alterações tribunícias entre liberais e conservadores, revezadamente ocupantes do poder de acordo com o jogo de equilíbrio de D. Pedro II, que sabia ser hábil e por vezes voluntarioso, mas sempre desempenhou com elevação os deveres de soberano constitucional" (*Jorge Tibiriçá e sua época,* v. 1, p. 192).

Durante o segundo reinado houve 10 dissoluções da Câmara dos Deputados. Duas para amparar, respectivamente, os Gabinetes Rio Branco (Lei do Ventre Livre) e Saraiva (reforma eleitoral, 1881). As oito restantes, D. Pedro II as promoveu para dar a presidência do conselho a partidos minoritários.

Houve 32 presidências de conselhos. Dezessete foram exercidas por liberais, 12 por conservadores e três por gabinetes de conciliação.

Dos 32 presidentes de conselhos, 12 foram baianos e cinco, pernambucanos. Esse total, 17, representa mais da metade dos primeiros-ministros do Segundo Reinado. Pinto Ferreira explica o fato:

"A liderança política é resultante de condições sócio-econômicas, e, como naquela época, no Brasil, a infra-estrutura econômica era baseada no açúcar e não no café, e as províncias do nordeste, especialmente Bahia e Pernambuco, eram mais ricas, mais populosas, tinham maior eleitorado, ao ponto de o Recife ter mais de 100 mil habitantes e São Paulo apenas 30 mil em 1872, daí resultou o fato significativo da liderança sócio-política estar centralizada no nordeste brasileiro" (*Direito constitucional moderno,* v. 2, 1962. p. 683-4).

Consoante demonstram os números, melhor equilíbrio e representatividade do poder não teria sido possível no contexto sócio-econômico do país na segunda metade do século passado. Foi o exercício do Poder Moderador, inquestionavelmente, que propiciou a realização dessa obra. Donde ressalta seu caráter político por excelência, destinado que estava, não apenas a coordenar os demais poderes governamentais, porém, sobretudo, a equilibrar o jogo das forças políticas, preservando sua legitimidade. A permanência de um deles no poder teria gerado a ditadura partidária, como cada qual almejava, quando no governo. Contrariando interesses momentâneos, Pedro II a isso se opôs firmemente, na qualidade de defensor perpétuo e primeiro representante da nação.